

EU-Konsultation Handel und nachhaltige Entwicklung in EU-Handelsabkommen

Überprüfung des derzeitigen Ansatzes

Einleitung

Seit 2011 beinhalten die von der EU mit Drittstaaten abgeschlossenen Handelsabkommen (z.B. mit Vietnam, Kanada, Japan) Nachhaltigkeitskapitel. Sie sollen dazu beitragen, neben positiven Handelseffekten hohe Arbeitsrechts- sowie Umwelt- und Klimaschutzstandards zu erreichen. Daher umfassen die Nachhaltigkeitskapitel sowohl Bestimmungen zu Menschen- und Arbeitsrechten als auch zum Umwelt- und Klimaschutz. Allerdings folgen sie keinem durchgängigen Muster, sondern sind in den einzelnen Abkommen hinsichtlich ihres Umfangs und Reichweite unterschiedlich geregelt.

Eines haben alle EU-Handelsabkommen dieser neuen Generation jedoch gemeinsam: Die festgelegten Ziele sind de facto **lediglich unverbindliche Willensbekundungen**. Werden diese nicht erreicht, hat das letztlich keine Konsequenzen. Die Bundesarbeitskammer (BAK) bemängelt diese Tatsache seit Jahren ([siehe zuletzt BAK-Stellungnahme 2017](#)) und bringt sich laufend mit einschlägigen Verbesserungsvorschlägen in die geführten Debatten ein.

Die **nun von der Europäischen Kommission eingerichtete Konsultation zur Überprüfung der Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen** steht im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Neuausrichtung der EU-Handelspolitik auf den europäischen Grünen Deal. Wir wollen uns als BAK einmal mehr in diesen Prozess einbringen und im Sinne der Arbeitnehmer:innen wirksame Maßnahmen für eine moderne, nachhaltige EU-Handelspolitik vorschlagen. Diese zielen darauf ab, eine gerechte Globalisierung zu verwirklichen, in dem sozialen und ökologischen Zielen Vorrang vor den Profitinteressen transnationaler Konzerne eingeräumt wird. Deshalb gilt es in EU-Handelsabkommen u.a. das Nachhaltigkeitskapitel dem Allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus zu unterwerfen, das europäische Vorsorgeprinzip zu verankern sowie Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge (inkl. öffentlicher Auftragsvergabe und Konzessionen) lückenlos vom Anwendungsbereich auszunehmen.

Frage 1: Die EU befasst sich in speziellen multilateralen Foren (z. B. zum Klimawandel und zur biologischen Vielfalt) und im Rahmen ihrer autonomen Maßnahmen (einschließlich legislativer Maßnahmen) mit nachhaltigkeitsbezogenen Herausforderungen, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Welchen Beitrag sollte die Handelspolitik der EU vor diesem Hintergrund zur Förderung des Übergangs zu einer umweltfreundlicheren, gerechteren und nachhaltigeren Wirtschaft leisten? Wie sollte die Umsetzung und Durchsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in FHA die multilateralen und autonomen Initiativen der EU ergänzen und unterstützen?

Die BAK begrüßt das Vorhaben der Europäischen Kommission, die EU-Handelspolitik auf den Übergang zu einer gerechteren, umweltfreundlicheren und nachhaltigeren Wirtschaft auszurichten und mit den Zielen des europäischen Grünen Deals in Einklang zu bringen. Denn während die EU auf dem Papier stets hervorstreicht, mit der Ausrichtung ihrer Handelspolitik auf nachhaltige Entwicklung und zu hohen Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards beitragen zu wollen, sieht die Realität vielfach anders aus.

Die jahrzehntelange Fokussierung auf Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung sowie die einseitige Ausrichtung an den Interessen exportstarker transnationaler Konzerne und Branchen haben eine aus reinen Kostenerwägungen und Profitstreben fokussierte Verlagerung von Teilen der Wertschöpfung in Länder mit niedrigeren Löhnen und geringeren Arbeits-, Sozial- und Umweltschutzstandards begünstigt. Dies hat **keineswegs automatisch zu mehr Wohlstand und Wirtschaftswachstum** geführt, sondern vielfach strukturelle Probleme und höhere Krisenanfälligkeit geschaffen. So sind etwa grundlegende Verschlechterungen der Beschäftigungsstruktur (Stichwort Prekarisierung), das Aushöhlen wirtschaftspolitischer und sozialstaatlicher Handlungsmöglichkeiten sowie zunehmende Ungleichheit zu beobachten. Zudem dürfen die Umwelt- und Klimaschädlichkeit des Handels selbst sowie insbesondere des internationalen Gütertransports nicht unterschätzt werden.

Auch die in bilateralen EU-Handelsabkommen verankerten Nachhaltigkeitskapitel, durch die Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards abgesichert und weiterentwickelt werden sollen, konnten die bestehenden Schiefagen bislang nicht ausgleichen. Studien¹ zu den Auswirkungen von EU-Handelsabkommen weisen darauf hin, dass die Bestimmungen in den Nachhaltigkeitskapiteln **nicht im Stande sind, grundlegende Arbeits-, Sozial- und Umweltrechte abzusichern bzw. diese gar zu verbessern**. Denn die Ausrichtung der Handelsabkommen an sich, die wirtschaftliche Interessen in den Mittelpunkt stellt, führt zu vielfältigen negativen Konsequenzen für Beschäftigte und Umwelt. So gibt es Belege dafür, dass Beschäftigte in wirtschaftlichen Sektoren, die auf Grundlage von EU-Handelsabkommen geöffnet wurden, Verschlechterungen ihrer Arbeitsbedingungen erfahren oder ihre Arbeitsplätze gar verloren haben. Vielfach dokumentiert sind auch negative ökologische Auswirkungen von Produktionspraktiken entlang von Lieferketten, die auf Kosten der Umwelt und des Klimas gehen.

Folglich wird es nicht ausreichen, kleinere Korrekturen im Rahmen der Nachhaltigkeitskapitel durchzuführen, sondern die **Handelspolitik ist grundlegend zu ändern**. Als erster unverzichtbar Schritt ist das Nachhaltigkeitskapitel dem Allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus zu unterwerfen

¹ Adrian Smith, James Harrison, Liam Campling, Ben Richardson, Mirela Barbu (2021): Free Trade Agreements and Global Labour Governance- The European Union's Trade-Labour Linkage in a Value Chain World, Routledge.
Marianne Kettunen, Eloïse Bodin, Ellie Davey, Susanna Gionfra and Céline Charveriat (2020): An EU Green Deal for trade policy and the environment. [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/9c951784-8c12-4ff5-a5c5-ee17c5f9f80b/Trade%20and%20environment_FINAL%20\(Jan%202020\).pdf](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/9c951784-8c12-4ff5-a5c5-ee17c5f9f80b/Trade%20and%20environment_FINAL%20(Jan%202020).pdf)
Environmental credentials of EU trade policy (ieep.eu) (2021): [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/fa0af713-08e5-4800-b263-439138f627c4/Environmental%20credentials%20of%20EU%20trade%20policy%20\(IEEP%202021\).pdf?v=63785611056](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/fa0af713-08e5-4800-b263-439138f627c4/Environmental%20credentials%20of%20EU%20trade%20policy%20(IEEP%202021).pdf?v=63785611056)

(siehe Frage 9) Weiters sind beispielsweise die Kapitel zu technischen Handelsbarrieren, zu sanitären und phytosanitären Standards, zur Liberalisierung von Dienstleistungen, zur Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und zum Investitionsschutz gänzlich zu hinterfragen.

Die BAK hat in ihrer Stellungnahme² zur Überarbeitung der EU-Handelspolitik ausführlich dargelegt, dass es angesichts des Klimawandels, der sozialen Verwerfungen infolge der Globalisierung und nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie eines grundlegenden Kurswechsels der EU-Handelspolitik sowie bei bilateralen Handelsabkommen bedarf. Denn es ist zu bedenken, dass sämtliche bestehende Handelsabkommen der EU nicht den aktuellen Herausforderungen gerecht werden. Nicht zuletzt bedarf es statt einer weiter fortschreitenden einseitigen internationalen Liberalisierungspolitik einen verstärkten Fokus auf den Aufbau von Produktionskapazitäten innerhalb der EU in strategisch wichtigen Bereichen einschließlich Schutz und Ausbau bestehender regionaler Wertschöpfung, insbesondere der Daseinsvorsorge.

Frage 2: Was sind die wichtigsten Vorteile einer engeren Zusammenarbeit der Europäischen Kommission mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten, anderen einschlägigen Einrichtungen und Gremien der EU und internationalen Organisationen bei der Umsetzung und Durchsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung? Wie sollten diese Partnerschaften künftig gestaltet werden?

Wie in Frage 1 dargelegt, wird in Handelsabkommen die grundlegende Ausrichtung der Handelsbeziehungen festgelegt. Daher ist bereits der Verhandlungsprozess transparent unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente zu führen. Damit soll sichergestellt werden, dass Handelsabkommen nicht nur den Profitinteressen von Unternehmen, sondern auch sozial- und beschäftigungspolitischen sowie ökologischen Zielen dienen. Wenn aber die Handelsabkommen der EU ernsthaft zu nachhaltiger Entwicklung, zur Klimaneutralität und zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen beitragen sollen, sind jedenfalls auch Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen von Beginn an in den Aushandlungsprozess einzubeziehen.

Frage 3: Wie schätzen Sie die Rolle und den Beitrag der DAG und/oder anderer Vertreter von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Umweltorganisationen und anderen Nichtregierungsorganisationen bei der Überwachung der Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung ein? Wie können sie besser zur Überwachung der Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung beitragen?

Transparenz und die Zugänglichkeit zu umfassenden Informationen sind aus Sicht der BAK fundamentale Voraussetzungen für eine starke gewerkschaftliche, zivilgesellschaftliche sowie öffentliche Einbindung. In allen Nachhaltigkeitskapiteln sind daher **Berichtspflichten** für die Vertragspartner über den Umsetzungsstand der Umwelt- und Arbeitsnormen zu verankern. Außerdem muss zivilgesellschaftlichen Organisationen und insb. Gewerkschaften ein **Beschwerderecht** bei Verstößen eingeräumt werden. Entscheidend ist es, Regierungen dazu zu verpflichten, auf offiziell eingereichte Beschwerden von Sozialpartner- und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit entsprechenden Maßnahmen zu reagieren und Untersuchungen einzuleiten. Die Beschwerden sollten innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens von der angesprochenen Regierung bearbeitet und Teil eines dauerhaften Monitoring- und Nachbereitungsprozesses werden. Damit würde sichergestellt, dass sich Regierungen effektiv um Beschwerden kümmern. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein, müssen Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen die Möglichkeit haben, ein

²[Begutachtung der Bundesarbeitskammer \(arbeiterkammer.at\)](https://www.arbeiterkammer.at/begutachtung-der-bundesarbeitskammer)

Streitbeilegungsverfahren – unabhängig von den Vertragsparteien – einzuleiten (siehe dazu auch Frage 9).

Frage 4: In den letzten Jahren hat sich die EU bei ihren Umsetzungsbemühungen auf spezifische Prioritäten bzw. Partnerländer konzentriert. Was würden Sie als die größten Errungenschaften und/oder Mängel hervorheben und welche Verbesserungen könnten diesbezüglich in Betracht gezogen werden?

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der drohenden Klimakatastrophe sowie der Covid-19 Pandemie sind Handelsbeziehungen auf die notwendige **sozial-ökologische Transformation** sowie auf Versorgungssicherheit auszurichten. Die BAK fordert daher Handels- und Investitionsverträge, die dem Allgemeinwohl statt privaten Profitinteressen dienen und einklagbare Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards verankern. Statt Gewerkschaften und Arbeitnehmer:innen-Mitsprache zurückzudrängen, muss die EU kritische Infrastruktur wirksam vor einem globalen Ausverkauf schützen. Sie muss zudem Konzernen die Möglichkeit nehmen, öffentliche Interessen unter Druck zu setzen, indem sie etwa Staaten vor internationalen Schiedsgerichten verklagen. Der Vorschlag eines Lieferkettengesetzes, das Unternehmen global zur Achtung von Menschenrechten, Umwelt und Klima verpflichtet, muss rasch umgesetzt werden. Um unsere Wirtschaft widerstandsfähiger gegenüber kommenden Krisen zu machen, gilt es die Produktionskapazitäten innerhalb der EU zu stärken und auszubauen.

Frage 5: Wie können Synergien zwischen der Umsetzung im Bereich Handel und nachhaltige Entwicklung und der Entwicklungszusammenarbeit stärker herausgearbeitet werden? Welche Unterstützungsmaßnahmen wären für Entwicklungspartnerländer erforderlich?

Im Sinne einer gerechten Weltwirtschaft sind die Beziehungen zum globalen Süden auf neue Beine zu stellen. Laut Studien des South Centre erschweren Liberalisierungen im Rahmen von Wirtschaftspartnerschaften die Entwicklung vor Ort. Zudem warnen auch Entwicklungsorganisationen und Akteur:innen im globalen Süden davor, dass die aktuelle Handelspolitik der EU bestehende Ungleichheiten zwischen den Kontinenten verschärft und den Aufbau von Industrie erschwert bzw. behindert.

Afrikanische Länder fungieren für europäische Unternehmen hauptsächlich als Lieferant für Rohstoffe und Absatzmarkt für weiterverarbeitete Produkte. Gerade im Bereich des Agrarhandels haben die offensiven Interessen der EU-Agrarindustrie zur Marköffnung bei gleichzeitig stark subventionierten europäischen Agrarprodukten gravierende Auswirkungen auf dem afrikanischen Kontinent gehabt. Lokale Produzent:innen sind gegenüber den subventionierten Importen kaum mehr konkurrenzfähig. Doch statt auf Konkurrenz sollte die Partnerschaft mit Afrika auf Zusammenarbeit fußen. Liberalisierungs- und Investitionsabkommen sind der falsche Weg.

Vor allem **afrikanische, karibische und pazifische Staaten** (sog. „AKP“-Staaten) müssen die Möglichkeit behalten, ihre **heimischen Märkte** vor der Konkurrenz europäischer Produkte und Unternehmen zu **schützen** sowie die Entwicklung vor Ort voranzubringen. Dafür sind etwa Zölle und andere Schutzmaßnahmen in Betracht zu ziehen. Entwicklungsländer, die historisch wenig zur Klimakrise beigetragen haben, sollten konkrete Unterstützungsmaßnahmen im Hinblick auf Arbeits-, Sozial- und Umweltnormen – etwa durch Technologietransfer und Capacity Building – erhalten.

Zudem hat zuletzt die Covid-19 vor Augen geführt, wie wichtig das solidarische Teilen von Know-How und Technologien für eine effektive globale Gesundheitspolitik ist. Umso weniger dürfen sog. „handelsbezogene geistige Eigentumsrechte“ im Wege stehen, wenn es um die Nutzung von Herstellungskapazitäten für dringend benötigte Impfstoffe, Diagnostika und Medikamenten im

Globalen Süden geht (wie z.B. durch die Freigabe von Patenten und Produktionswissen zur weltweiten Pandemiebekämpfung in der Covid-19-Krise)³.

Darüber hinaus sind vor Aufnahme von Handelsgesprächen die Auswirkungen auf die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und die lokale Wirtschaft unter Einbeziehungen von Gewerkschaften, Wissenschaft und internationalen Organisationen zu untersuchen. Im Zentrum der Zusammenarbeit sollten der Aufbau von Kompetenzen vor Ort und die Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen sowie die Agenda für menschenwürdige Arbeit stehen.

Frage 6: Wie bewerten Sie angesichts der ehrgeizigen und weit gefassten Bestimmungen in den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung der FHA der EU die Eignung und Wirksamkeit des derzeitigen besonderen Streitbeilegungsmechanismus für den Bereich Handel und nachhaltige Entwicklung?

Die BAK hat in den vergangenen Jahren wiederholt auf die Mängel des besonderen Streitbeilegungsmechanismus von Nachhaltigkeitskapiteln hingewiesen und diese auch gegenüber der Kommission zum Ausdruck gebracht (siehe [hier](#) und [hier](#)). In bilateralen Handelsabkommen hat sich die EU für Anreize und damit gegen einen verpflichtenden Ansatz für Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards entschieden. So sind in den Nachhaltigkeitskapiteln diese lediglich zu "fördern" und zu "respektieren". Es besteht derzeit keinerlei durchsetzbare Verpflichtung, diese Standards zu ratifizieren, in nationales Recht umzusetzen und effektiv einzuhalten.

Handelspartner haben demzufolge **bei Verstößen gegen Arbeits-, Sozial- und Umweltnormen** bzw. bei mangelhafter Umsetzung der in den Verträgen festgelegten Verpflichtungen letzten Endes **keine Konsequenzen zu befürchten**. Denn anders als beim allgemeinen Streitbeilegungsverfahren der Handelsabkommen hat jenes der Nachhaltigkeitskapitel bloß Mediationscharakter und ist hinsichtlich seiner Entscheidungen unverbindlich. Wie etwa das abgeschlossene Verfahren zum EU-Süd-Korea-Handelsabkommen zeigt, gibt es von Seite der EU keine weitere Handhabe gegen den Handelspartner, wenn dieser die Empfehlungen der Expertenkommission nicht umsetzt. Ein Verfahren, an dessen Ende keine effektiven Durchsetzungsmöglichkeiten stehen, ist erfahrungsgemäß verlorene Zeit. Daher müssen die Nachhaltigkeitskapitel – wie alle anderen Bestimmungen in den Handelsabkommen – zumindest in das allgemeine Streitbeilegungsverfahren einbezogen werden, das bei Durchlaufen des vorgesehenen Prozederes letztlich Sanktionen vorsieht.

Frage 7: Die Europäische Kommission hat im Jahr 2020 die Stelle des Leitenden Handelsbeauftragten und die zentrale Anlaufstelle geschaffen. Welchen Beitrag leisten diese Ihrer Ansicht nach jeweils zur Umsetzung und Durchsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung der EU?

Eine abschließende Bewertung, ob die neu geschaffene Stelle des Leitenden Handelsbeauftragten (CTEO) und der zentralen Anlaufstelle zu einer besseren Umsetzung und Durchsetzung der Nachhaltigkeitskapitel beiträgt, ist aktuell nicht möglich. Dafür ist die Stelle noch nicht lang genug etabliert. Wichtig ist aus Sicht der BAK, dass der CTEO zeitnah und umfassend über die Umsetzung und Durchsetzung der Nachhaltigkeitsverpflichtungen sowie eingelangten Beschwerden öffentlich und transparent berichtet und bei einem festgestellten Verstoß eine zeitnahe und umfassende Untersuchung eingeleitet wird an deren Ende ein Abschlussbericht und allenfalls Sanktionen stehen. Die breite Zuständigkeit der Stelle sowohl für Marktzugangsbeschränkungen als auch für Verstöße

³ Siehe Correa, Carlos M. (2021): Produktion von Covid-19-Impfstoffen im Globalen Süden: Beseitigt die Barrieren zur Bekämpfung der Pandemie, in: [infobrief eu&international 2/2021, 21-25](#)

gegen Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels darf jedenfalls nicht dazu führen, dass im Zweifel Unternehmensinteressen Priorität gegenüber Untersuchungen von Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten und Umweltstandards haben und damit bestehende ungleiche personelle und finanzielle Ressourcen zu ungleicher Interessensberücksichtigung führen. Schließlich bleibt die Stelle ohne ausreichende Durchsetzungskompetenzen bzw. die Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen, weiterhin hinter den Potentialen zur effektiven Durchsetzung der Nachhaltigkeitskapitel zurück.

Frage 8: Reichen das Maß an Transparenz und die verfügbaren Informationen über die Umsetzung und Durchsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung aus, damit die Zivilgesellschaft diese Prozesse verfolgen und dazu beitragen kann? Wo sehen Sie Lücken? Haben Sie Vorschläge, wie diese Lücken geschlossen werden können?

Je nach Sensibilität des Themas variieren der Umfang der zugänglichen Informationen, der Zeitpunkt der Veröffentlichung sowie das Maß an Transparenz stark. Zur umfassenden Prozessbegleitung – auch über die Nachhaltigkeitskapitel hinaus – müssen Informationen umfassend und zeitnah zugänglich sein. Zudem darf der zivilgesellschaftliche Dialog nicht nur ein Ort sein, an dem Bedenken von allen Seiten geäußert werden können. Es muss auch deutlich werden, in welchem Umfang und in welcher Form die Europäische Kommission diese berücksichtigt und in die Verhandlungen mit einfließen lässt. Abgesehen vom ohnedies eklatanten Ungleichgewicht von personellen und finanziellen Ressourcen zwischen Unternehmensinteressen und Gewerkschaften bzw. Zivilgesellschaft ist die oftmals katastrophale Lage letzterer in (potenziellen) Partnerländern zu beachten.

Frage 9: Sind für die Durchsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung der EU Ihrer Ansicht nach zusätzliche Abhilfemaßnahmen erforderlich? Wenn ja, welche Abhilfemaßnahmen wären ein wirksamer Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung? Wäre ein zielgerichteter Ansatz erforderlich (d.h. ein Ansatz, der an die Art der Verpflichtungen oder an spezifische Nachhaltigkeitsprioritäten angepasst ist)?

Die BAK hat bereits in der Vergangenheit ausführlich die Voraussetzungen für wirksame Nachhaltigkeitskapitel dargelegt (siehe [hier](#) und [hier](#)). Zwar wurden im Rahmen des 15-Punkte-Aktionsplans einige Kritikpunkte als Zielsetzungen aufgenommen, wie etwa die Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft oder die Verbesserung von Monitoring und Follow-Up-Prozessen. Nichtsdestotrotz bleiben mit dem fehlenden Sanktionsmechanismus und in Ermangelung der Voraussetzungen Handelsverhandlungen an die Ratifizierung und Umsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards zu knüpfen weiterhin Leerstellen.

Aus Sicht der BAK müssen EU-Handelsabkommen mit Blick auf Arbeit und Umwelt folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Die **Menschenrechte müssen in Form einer “essential element”-Klausel** in einem eigenen Artikel des Abkommens verankert werden. Ein Hinweis in der Präambel ist nicht bindend und daher zum Schutz von Menschenrechten nicht ausreichend.
- Vor Beginn von Handelsverhandlungen, spätestens jedoch mit vorläufiger Anwendung bzw. mit Inkrafttreten des Handelsabkommens, müssen **alle acht ILO-Kernarbeitsnormen** durch alle Vertragsparteien **ratifiziert**, in nationales Recht **umgesetzt** und **angewandt** werden. Sie beziehen sich auf die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Verbot der Kinderarbeit, das Verbot von Zwangs- und Gefangenearbeit sowie auf das Diskriminierungsverbot bei der Beschäftigung. Die Umsetzung und Einhaltung dieser

Kernarbeitsnormen wird von vielen aktuellen und potenziellen Vertragspartnern der EU derzeit nicht erfüllt (z.B. China, Mercosur, USA).

- Voraussetzung für den Beginn von Handelsverhandlungen muss ebenso die **Anwendung** der sogenannten **Up to date Konventionen und Empfehlungen** durch alle Vertragsparteien sein (entsprechend dem Entwicklungsstand des zukünftigen Handelspartners). Sie beziehen sich beispielsweise auf folgende Themenbereiche: Arbeitsinspektionen 81, Beschäftigungspolitik 122, Arbeitsinspektion in der Landwirtschaft 129, tripartite Konsultation 144, Sozialversicherung 102, Arbeitsmigranten 143, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz 152 und 155, Mindestlöhne (minimum wage fixing convention) 131, Arbeitsruhezeiten 14, 106, Mutterschutz 183. Längerfristig sollte auch die "Decent Work Agenda" der ILO, die auch soziale Sicherheit und sozialen Dialog einschließt, angestrebt werden.
- **Multilaterale Umweltabkommen** sind ebenfalls zu **ratifizieren, umzusetzen und anzuwenden**. Als sinnvolle umweltpolitische Vorlagen können die im Rahmen des Sonderpräferenzsystems der EU berücksichtigten Abkommen dienen, nämlich das Montreal Protokoll (Ozon), die Baseler Konvention (gefährliche Abfälle), das Stockholmer Übereinkommen (schwer abbaubare organische Schadstoffe), die Konvention über den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, das Übereinkommen über biologische Vielfalt und die Rotterdam Konvention (schädliche Chemikalien und Pestizide).
- Darüber hinaus sollten die **Ratifikation und Umsetzung der Verpflichtungen aus sowie der Verbleib im Klimaschutzabkommen von Paris als „essential element“-Klausel** in allen Handelsabkommen vorgesehen werden. Das bedeutet, dass im Falle der Verletzung der Verpflichtungen aus oder gar eines Rücktritts vom Pariser Abkommen Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen werden. Zudem dürfen die Umwelt- und Klimaschädlichkeit des Handels nicht unterschätzt werden. Folgenabschätzungen und Wirkungsanalysen in Hinblick auf die Umwelt- bzw Klimaschädlichkeit eines Handelsabkommens sind daher zu einer zwingenden Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen zu machen. Klimaschutzambitionen widersprechende Passagen sind zu streichen.
- Regierungen müssen dazu verpflichtet werden, auf **offiziell eingereichte Beschwerden** von Sozialpartner- und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit entsprechenden **Maßnahmen zu reagieren und Untersuchungen einzuleiten**. Die Beschwerden sollten innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens von der angesprochenen Regierung bearbeitet und Teil eines dauerhaften Monitoring- und Nachbereitungsprozesses werden. Damit würde sichergestellt, dass sich Regierungen effektiv um Beschwerden kümmern.
- Wenn Beschwerden durch die adressierte Regierung nicht befriedigend beantwortet werden, sind diese durch **regierungsunabhängige und qualifizierte Arbeits- und Umweltrechtsexpert:innen** (nicht Handels- und Investitionsrechtsexpert:innen) zu prüfen und Empfehlungen auszuarbeiten. Die Empfehlungen der ExpertInnen sollen den Regierungen helfen, Verletzungen allfälliger Menschen-, Arbeitnehmer:innenrechte oder des Umweltschutzes auf ihren Gebieten zu beheben und künftig zu verhindern. Gewerkschaften dürfen Arbeits- und Umweltrechtsexpert:innen nominieren und müssen bei deren Auswahl mitentscheiden dürfen.
- Ein Verfahren, an dessen Ende keine effektiven Durchsetzungsmöglichkeiten stehen, ist erfahrungsgemäß verlorene Zeit. Daher müssen die Nachhaltigkeitskapitel – wie alle anderen Bestimmungen in den Handelsabkommen – unter das **allgemeine Streitbeilegungsverfahren** einbezogen werden, das bei Durchlaufen des vorgesehenen Prozederes letztlich Sanktionen vorsieht. Zivilgesellschaftlichen Organisationen (u.a. Gewerkschaften, Umwelt-, Gesundheits-,

KonsumentInnen-, Menschenrechtsorganisationen) muss die Möglichkeit eingeräumt werden, unabhängig von den Vertragsparteien ein Verfahren in die Wege zu leiten.

- Für den Fall, dass während der Konsultationsverfahren zwischen den Regierungen und den Sozialpartner- sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen und selbst nach den Empfehlungen der unabhängigen Expert:innen nach angemessener Frist keine positive Veränderung hinsichtlich der eingegangenen Verpflichtungen zu verzeichnen sind, sind **am Ende des Streitbeilegungsverfahrens auch Geldstrafen** vorzusehen. Diese müssen hoch genug sein, um eine ausreichend abschreckende Wirkung zu erzielen. Die lukrierten finanziellen Mittel könnten dazu verwendet werden, problematische Menschenrechts-, Arbeits- oder Umweltbedingungen in den beanstandeten Sektoren und Bereichen zu verbessern.

Frage 10: Welche Nachteile, einschließlich Auswirkungen auf die Zusammenarbeit und das Engagement vor Ort, hätte die Einführung zusätzlicher Abhilfemaßnahmen für die Durchsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung Ihrer Ansicht nach?

Es sind **keine Nachteile** zu sehen. Ganz im Gegenteil, zusätzliche Abhilfemaßnahmen wie Sanktionen würden einen Senkungswettlauf und unfaires Dumping bei sozialen und ökologischen Standards verhindern. Das wäre zum Vorteil für die Beschäftigten vor Ort und für die EU.

Gewerkschaften und Beschäftigte in den Partnerländern fordern derartige durchsetzbare Bestimmungen einschließlich Sanktionen bereits seit langer Zeit. Das findet sich zum Beispiel in den zahlreichen bilateralen Resolutionen des Europäischen Gewerkschaftsbundes mit den Gewerkschaften in den jeweiligen Partnerländern.

Aus Sicht der BAK würden mit der Einführung eines Sanktionsmechanismus sowie der allgemeinen Stärkung der Bestimmungen in den Nachhaltigkeitskapiteln endlich die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die EU-Handelspolitik Vorteile für Arbeitnehmer:innen und Umwelt sowohl in der EU selbst als auch den Partnerländern schafft. Reformen des Kapitels, wie in dieser Konsultation ausgeführt, einen wesentlichen Schritt hin zu einer gerechteren EU-Handelspolitik darstellen. Bleiben die Empfehlungen im Rahmen des Nachhaltigkeitskapitels ohne Konsequenzen, wird es letztlich auch keine Verhaltensänderung geben. Zudem könnten allfällige monetäre Sanktionen auch zur Verbesserung der sozialen Bedingungen eingesetzt werden (siehe Frage 9).

Frage 11: Gibt es in anderen Ländern Abhilfemaßnahmen, die Ihrer Ansicht nach in Betracht gezogen werden sollten?

Aus Sicht der BAK ist insbesondere das 2020 in Kraft getretene NAFTA-Folgeabkommen USMCA, das Handelsabkommen zwischen USA, Kanada und Mexiko, genauer zu analysieren. Im Zuge von Nachverhandlungen konnten substantielle Verbesserungen für Arbeitnehmer:innen und Umwelt erreicht werden. Die BAK empfiehlt der Europäischen Kommission daher nachdrücklich zu prüfen, inwieweit das Abkommen ein geeignetes Modell zur Durchsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards darstellt. Von Interesse sind dabei insbesondere folgende Bestimmungen des Abkommens – eine umfassende Darstellung findet sich auch in der Arbeiterkammer Studie von Prof. Christoph Scherrer der Universität Kassel (siehe [hier](#) bzw. [hier](#)):

- **Verbesserte Durchsetzung von Arbeits- und Umweltrechten**

Das USMCA sieht eine Beweislastumkehr hinsichtlich des Bezugs auf Handel und Investitionen auf die beklagte Partei vor. Sie muss nun nachweisen, dass kein Bezug zu „Handel und Investitionen“ besteht. Ursprünglich musste die Beschwerde führende Partei einen Nachweis erbringen, dass die Verletzung der Rechte von Arbeitnehmer:innen oder Umweltstandards in

Bezug zu „Handel und Investitionen“ steht. Nun muss die beklagte Partei nachweisen, dass kein Bezug besteht, und folglich der Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens nicht anwendbar sei. Damit wurde eine wesentliche Voraussetzung für die Effektivität der Streitbeilegung geschaffen. Zudem ist kein Nachweis mehr erforderlich, dass die Verletzung von Arbeitnehmer:innenrechten einem „nachhaltigen oder wiederkehrenden“ Muster folgen. Somit können bereits einzelne Verstöße vor den Streitbeilegungsmechanismus gebracht werden.

- **Schnellreaktionsmechanismus (Rapid Response Labor Mechanism)**

Der sogenannte Rapid Response Labor Mechanism ermöglicht das rasche Einsetzen einer Untersuchungskommission, wenn der begründete Verdacht besteht, dass ein Unternehmen in Mexiko gegen die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen verstößt bzw. wenn in den USA Arbeitsstellen eine Verletzung von US-amerikanischem Arbeitsrecht nachgewiesen werden kann und das beklagte Land nichts gegen diese Verstöße unternimmt. Besonders ist hier, dass Verletzungen von Arbeitsrechten bestimmter Arbeitsstellen geahndet werden können und nicht ausschließlich das Versagen einer Regierung, Arbeitsgesetze durchzusetzen. Verletzungen von Arbeitsrechten können direkt von mindestens zwei Arbeitnehmer:innen vorgebracht werden. Die eingesetzte Untersuchungskommission setzt sich dabei aus Expert:innen beider Seiten sowie gemeinsam nominierten unabhängigen Expert:innen zusammen. Sie ist mit dem Recht ausgestattet, bei der Feststellung von Verstößen diese mit der Aussetzung von Zollpräferenzen (Sanktionen) zu ahnden.

- **Überwachung der mexikanischen Arbeitsrechtsreform und der Umsetzung multilateraler Umweltabkommen (MEAs)**

Die Reform des mexikanischen Arbeitsrechts betrifft insbesondere Aspekte zu Kollektivverhandlungen, Streitschlichtungsstellen, geheimen Gewerkschaftswahlen sowie der Etablierung von Arbeitsgerichten. Um sicherzustellen, dass diese auch umgesetzt und durchgesetzt werden, wurde eine interministerielle Kommission zur Überwachung der Reformen auf Seiten der USA gebildet. Zudem wurde eine kontinuierliche Berichterstattung gegenüber dem US-Kongress vereinbart und ein zusätzlicher Arbeitsattaché in die US-Botschaft in Mexiko entsandt, um über die Lage vor Ort zu berichten. Analog dazu wurde auch ein Umweltattaché entsandt und eine interministerielle Kommission zur Überwachung der Umweltverpflichtungen eingerichtet.

Frage 12: Gibt es zusätzliche wichtige Umwelt- oder Klimaverpflichtungen, die in den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung enthalten sein sollten? Welche Bereiche sollte die EU bei der Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung priorisieren, und welche Maßnahmen sollten Ihrer Ansicht nach ergriffen werden, um Fortschritte bei diesen Prioritäten zu erzielen?

Wie bereits in Frage 9 dargelegt, sind in den EU-Handelsabkommen auch **multilaterale Umweltabkommen** zu verankern und sicherzustellen, dass diese ratifiziert, umgesetzt und angewendet werden. Als sinnvolle umweltpolitische Vorlagen können die im Rahmen des Sonderpräferenzsystems der EU berücksichtigten Abkommen dienen, nämlich das Montreal Protokoll (Ozon), die Baseler Konvention (gefährliche Abfälle), das Stockholmer Übereinkommen (schwer abbaubare organische Schadstoffe), die Konvention über den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, das Übereinkommen über biologische Vielfalt und die Rotterdam Konvention (schädliche Chemikalien und Pestizide).

Darüber hinaus sollten die Ratifikation und Umsetzung der Verpflichtungen aus sowie der Verbleib im **Klimaschutzabkommen von Paris** als „essential element“-Klausel in allen Handelsabkommen vorgesehen werden. Das bedeutet, dass im Falle der Verletzung der Verpflichtungen aus oder gar

eines Rücktritts vom Pariser Abkommen Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen werden.

Zudem dürfen die Umwelt- und Klimaschädlichkeit des Handels nicht unterschätzt werden.

Folgenabschätzungen und Wirkungsanalysen in Hinblick auf die Umwelt- bzw. Klimaschädlichkeit eines Handelsabkommens sind daher zu einer zwingenden **Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen** zu machen. Klimaschutzambitionen widersprechende Passagen sind zu streichen. Dabei gilt es zu bedenken, dass sämtliche bestehende Handelsverträge der EU diese Voraussetzung bisher nicht erfüllen.

Frage 13: Gibt es zusätzliche wichtige Arbeitnehmerrechte, die in den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung enthalten sein sollten? Welche Bereiche sollte die EU bei der Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung priorisieren, und welche Maßnahmen sollten Ihrer Ansicht nach ergriffen werden, um Fortschritte bei diesen Prioritäten zu erzielen?

Wie in Frage 9 bereits ausgeführt, müssen vor Beginn von Handelsverhandlungen, spätestens jedoch mit vorläufiger Anwendung bzw. mit Inkrafttreten des Handelsabkommens, **alle acht ILO-Kernarbeitsnormen** durch alle Vertragsparteien ratifiziert, in nationales Recht umgesetzt und angewandt werden. Sie beziehen sich auf die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Verbot der Kinderarbeit, das Verbot von Zwangs- und Gefangenearbeit sowie auf das Diskriminierungsverbot bei der Beschäftigung. Die Umsetzung und Einhaltung dieser Kernarbeitsnormen werden von vielen aktuellen und potenziellen Vertragspartnern der EU derzeit nicht erfüllt (z.B. China, Mercosur, USA).

Voraussetzung für den Beginn von Handelsverhandlungen muss ebenso die Anwendung der sogenannten **Up to date Konventionen und Empfehlungen** durch alle Vertragsparteien sein. Sie beziehen sich beispielsweise auf folgende Themenbereiche: Arbeitsinspektionen 81, Beschäftigungspolitik 122, Arbeitsinspektion in der Landwirtschaft 129, tripartite Konsultation 144, Sozialversicherung 102, Arbeitsmigranten 143, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz 152 und 155, Mindestlöhne (minimum wage fixing convention) 131, Arbeitsruhezeiten 14, 106, Mutterschutz 183.

Frage 14: Wie kann die Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung der EU zu einer umweltfreundlicheren, sozial gerechten und widerstandsfähigeren globalen wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Krise beitragen? Welche Bereiche sollte die EU bei der Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung priorisieren, und welche Maßnahmen sollten Ihrer Ansicht nach ergriffen werden, um Fortschritte bei diesen Prioritäten zu erzielen?

Die Covid-19-Krise hat das einseitig auf Liberalisierung ausgerichtete Modell internationalen Handels grundlegend in Frage gestellt. Infolge von Covid-bedingten Produktionsausfällen und unterbrochenen Lieferketten fehlte es plötzlich [an essenzieller Schutzausrüstung für Ärzt:innen und Pfleger:innen im Gesundheitsbereich](#). Auch die [globale Impfstoffproduktion und Verteilung](#) kommt nur schleppend voran und scheitert mitunter am Widerstand der Industriestaaten, in denen die großen Pharmakonzerne sitzen. Nicht zuletzt hat der Internationale Gewerkschaftsbund 2021 anhand [diverser Beispiele dokumentiert](#), wie Unternehmen infolge der Pandemie Arbeitnehmer:innen, die bereits davor zum Teil unter katastrophalen Arbeitsbedingungen zu leiden hatten, noch stärker ausgenutzt und damit Menschen- und grundlegende Arbeits- und Sozialrechte verletzt haben. Hinzu kommt angesichts der Dringlichkeit der Bekämpfung der Klimakrise eine weitere globale Herausforderung.

Eine umweltfreundlichere, sozial gerechte und widerstandsfähige globale wirtschaftliche Erholung muss aus Sicht der BAK daher unmittelbar bei der **Durchsetzbarkeit der Nachhaltigkeitskapitel** ansetzen. Wie bereits in Frage 9 dargelegt, bedeutet das für die BAK insbesondere eine effektivere Streitbeilegung bei Verstößen gegen Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels an deren Ende auch Sanktionen verhängt werden können sowie die Ratifizierung, Umsetzung und Anwendung der ILO-Kernarbeitsnormen vor Verhandlungsbeginn, spätestens jedoch mit (vorläufiger) Anwendung des Handelsabkommens. Zudem ist die Verankerung des Pariser Klimaabkommens als wesentlicher Bestandteil ("essential element clause") in allen Handelsabkommen eine wichtige Voraussetzung, damit die vereinbarten Klimaziele die notwendige Wirkung entfalten können. Wichtig ist aus Sicht der BAK **Arbeit, Umwelt und Klima im Sinne eines gerechten Übergangs gemeinsam** anzugehen. Handelsabkommen, die zwar Umwelt- und Klimastandards stärken, jedoch grundlegende Arbeits-, Sozial- und Umweltrechte nicht sanktionsbasiert verankern, tragen nicht zu einer gerechten und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung bei.

Zudem bedarf es darüber hinaus eines grundlegenden Kurswechsels in der EU-Handelspolitik (wie [hier](#) ausführlich dargelegt). Allein (vermeintlich) bessere Nachhaltigkeitskapitel werden nicht ausreichen. Es müssen Ansätze diskutiert werden, wie die EU-Handelspolitik zukünftig den Aufbau von Produktionskapazitäten innerhalb der EU in strategisch wichtigen Bereichen und dem Schutz und Ausbau bestehender regionaler Wertschöpfung, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, fördern kann. Entsprechend sind in EU-Handelsabkommen Verpflichtungen, die diesen Zielsetzungen widersprechen, zu streichen.

Frage 15: Gibt es noch andere wichtige Themen, die durch die vorstehenden Fragen nicht abgedeckt werden, jedoch im Rahmen der Überprüfung im Bereich Handel und nachhaltige Entwicklung behandelt werden sollten?

Selbst ein effektives Nachhaltigkeitskapitel mit entsprechenden arbeits-, umwelt- und klimarelevanten Verpflichtungen und Sanktionsmechanismen ist nur ein Teil im Zusammenhang mit der notwendigen Reform von EU-Handelsabkommen (wie in der BAK-Stellungnahme⁴ zur Reform der EU-Handelspolitik ausführlich dargelegt). Die nicht aufgelöste Bevorzugung von Investor:innen, die undemokratischen Strukturen durch die Regulierungskooperation und damit die Gefährdung unserer Arbeits-, Gesundheits-, Konsument:innen- und Umweltschutzsysteme bleiben weiterhin höchst problematisch. Das Gleiche gilt für das nicht verankerte europäische Vorsorgeprinzip sowie die fehlende lückenlose Ausnahme für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (inkl. öffentliche Auftragsvergabe und Konzessionen). Abschließend ist einmal mehr darauf hinzuweisen, dass alle bestehenden bilateralen EU-Handelsabkommen diesem Muster folgen und nicht auf nachhaltige Entwicklung und die **notwendige sozial-ökologische Transformation** unserer Wirtschaftsweise abzielen.

Gleichzeitig dürfen aktuelle Initiativen der EU zur Verbesserung der globalen Auswirkungen des Handels auf Arbeitnehmer:innen und Klima nicht durch Verpflichtungen in bilateralen und multilateralen Handelsverträgen unterlaufen werden. Dazu zählt beispielsweise der von der Europäischen Kommission angekündigte Vorschlag für ein **verbindliches Lieferkettengesetz**, das Unternehmen global zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten in den Bereichen Menschenrechte, Umwelt und Klima entlang ihrer gesamten Lieferkette verpflichten und im Falle von Verstößen starke Sanktionen sowie die Möglichkeit für Opfer, Entschädigungen zu erlangen, vorsehen soll. Die erneute Verschiebung der für Juni 2021 verkündeten Präsentation des Vorschlags lässt jedoch schon jetzt Befürchtungen aufkommen, dass dieser durch massive Lobbyarbeit vonseiten der Wirtschaft

⁴ https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/positionspapiere/AK_Stellungnahme_Handelspolitik.pdf

verwässert oder sogar gänzlich verhindert werden soll. Die BAK fordert die Europäische Kommission daher auf, hier Handlungsstärke zu beweisen und zügig einen starken Vorschlag vorzulegen.

Darüber hinaus unterstützt die BAK den Vorschlag der EU-Kommission für die Einführung eines **CO₂-Grenzausgleichs** (CBAM)⁵ für Stahl, Zement, Aluminium, Kunstdünger sowie Elektrizität. Durch die Verpflichtung der Importeure der betreffenden Produkte, Zertifikate im Umfang der Emissionen an Treibhausgasen in Drittstaaten zu erwerben, wird der Vorteil bei den CO₂-Kosten gegenüber einer Produktion in der Union egalisiert. Die Liste der Waren, die unter den CBAM fallen, muss jedoch adäquat sein, zumal auch andere Waren aus Stahl, Aluminium etc. – vor allem solche mit niedrigem Verarbeitungsgrad – eine relativ hohe CO₂-Kostenkomponente haben können. Für die erfolgreiche Umsetzung dieses EU-Vorhabens wird es diplomatischer Bemühungen auf internationaler Ebene bzw. mit den Handelspartnern bedürfen. Diese müssten sich bereits jetzt prominent auf der handelsrechtlichen Agenda der Union finden, was aktuell – zumindest aus unserer Warte – noch nicht ausreichend der Fall ist. Die Europäische Kommission ist daher aufgefordert, Gespräche mit den Partnerländern zu führen, um etwaige handelspolitische Gegenmaßnahmen zu vermeiden.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,7 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler und auf EU-Ebene. Darüber hinaus ist die BAK Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Monika Feigl-Heihs
Abteilung EU und Internationales
Arbeiterkammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien
Prinz Eugen Straße 20-22
1040 Wien

monika.feiglheih@akwien.at

Henrike Schaum
Abteilung EU und Internationales
Arbeiterkammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien
Prinz Eugen Straße 20-22
1040 Wien

henrike.schaum@akwien.at

⁵ Siehe Positionspapier der Bundesarbeitskammer „Fit for 55“-Paket: Reduktion der Treibhausgase [BAK-Positionspapier-Fit-for-55-Paket_Treibhausgase.pdf \(arbeiterkammer.at\)](#)