

# VERBRAUCHERINTERESSEN IN HANDELSABKOMMEN BESSER DURCHSETZEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv)

11. September 2017

## Impressum

*Verbraucherzentrale*

*Bundesverband e.V.*

*Team*

*Recht und Handel*

*Markgrafenstraße 66*

*10969 Berlin*

*recht-und-handel@vzbv.de*

# INHALT

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>I. EINLEITUNG</b>	<b>4</b>
<b>II. VERBRAUCHERRECHTE IN HANDELSABKOMMEN</b>	<b>5</b>
1. Warum Verbraucherrechte und -standards in Handelsabkommen verankern? .....	5
2. Horizontale Regeln .....	7
3. Sektorspezifische Regeln .....	7
4. Arbeitnehmer- und Umweltrechte .....	8
<b>III. MECHANISMEN ZUR DURCHSETZUNG VON VERBRAUCHERINTERESSEN</b>	<b>9</b>
1. Staat-Staat-Streitbeilegung stärken .....	9
2. Zivilgesellschaftliches Beschwerdeverfahren einführen .....	9
3. WTO-Streitschlichtung reformieren.....	10
4. Weitere Mechanismen zur Stärkung von Verbraucherinteressen.....	11

## ZUSAMMENFASSUNG

Verbraucher profitieren durch größere und wettbewerbsfähige Märkte. Im Rahmen des zunehmenden internationalen Handels – erleichtert durch eine Vielzahl von Handelsabkommen – entstehen jedoch auch konkrete Probleme, wenn es um die Durchsetzung von Verbraucherinteressen im internationalen Markt geht. Dies ist etwa der Fall bei Verbraucherrechten im grenzüberschreitenden Onlinehandel. Auch sind die Interessen von Verbrauchern nicht ausreichend in handelspolitischen Streitverfahren repräsentiert, die oft verbraucherpolitische Standards betreffen.

Angesichts der direkten Betroffenheit von Verbrauchern durch Handelsliberalisierungen müssen ihre Interessen gewahrt bleiben. Dies kann durch eine stärkere Einbindung von internationalen Standards und Regeln des Verbraucherschutzes gelingen. So sollten allgemeine Verbraucherrechte wie die *UN Guidelines for Consumer Protection* als übergreifende Zielsetzungen in Handelsabkommen anerkannt werden. Dies kann etwa in einem eigenständigen Kapitel zu „Handel und Verbraucherschutz“ geschehen.

Um diese Standards wirksam auszugestalten, muss die Verbindlichkeit von Allgemeinwohlintereessen und ihre konkrete Durchsetzung in Handelsabkommen verbessert werden. Hierzu schlägt der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) folgendes vor:

- ❖ Verbraucherrechte müssen in Handelsabkommen als Ziel und Ausnahmevorschrift verankert werden. Regeln zu Umweltstandards und Arbeitnehmerrechten in Handelsabkommen sind auch im Sinne von Verbrauchern, denn ein Wettbewerb auf Kosten der Umwelt oder von Arbeitnehmern ist langfristig nicht nachhaltig.
- ❖ Regeln zum Verbraucherschutz, aber auch zum Arbeitnehmer- und Umweltschutz müssen einer verbindlichen Streitschlichtung unterworfen werden, die auch zu handelspolitischen Sanktionen führen können.
- ❖ Um Verstöße gegen Allgemeinwohlintereessen, wie etwa den Verbraucherschutz, besser ahnden und abstellen zu können, muss die Zivilgesellschaft stärker an der Durchsetzung von Handelsabkommen beteiligt werden. Verbraucherorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Organisationen sollten im Rahmen eines zivilgesellschaftlichen Beschwerdemechanismus die Möglichkeit haben, direkte Beschwerden gegen eine Vertragspartei vorbringen zu können.
- ❖ Das Verfahren der Staat-Staat Streitschlichtung, wie es in der Welthandelsorganisation (WTO) und in bilateralen Handelsabkommen heute verankert ist, muss reformiert werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten eine stärkere Rolle spielen, und es muss mehr Transparenz hergestellt werden.
- ❖ Zivilgesellschaftliche Dialogforen zur Überwachung und Implementierung von Handelsabkommen müssen kohärenter ausgestaltet werden. Sie müssen eine balancierte Teilnahme repräsentativer nicht-staatlicher Akteure ermöglichen.

# I. EINLEITUNG

Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>1</sup> profitieren durch einen globalisierten Markt. Sie haben Vorteile durch eine Stärkung von Angeboten, die Förderung von Wettbewerb und Innovation und können unter Umständen auch niedrigere Preise erwarten. Grundsätzlich sind ein Abbau von Zollschränken und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden aus verbraucherpolitischer Sicht also begrüßenswert.<sup>2</sup> Die Vorteile einer Handelsliberalisierung können sich jedoch nur in einem regelbasierten Umfeld materialisieren, das einen Schwerpunkt auf ein hohes Schutzniveau legt und das effektive Durchsetzungsmechanismen schafft, damit die Interessen von Verbrauchern im internationalen Markt gewahrt bleiben.

Handelsabkommen haben allerdings nicht nur Vorteile für Verbraucher. Durch internationale Wertschöpfungsketten und Verflechtungen entstehen auch Probleme der Einhaltung und Durchsetzung von Verbraucherrechten und Risiken in Bezug auf nationale Verbraucherschutzniveaus.

- ❖ Wenn ein Verbraucher außerhalb der EU online einkauft, können nicht nur zusätzliche Kosten durch Zölle entstehen. Verbraucher sind in vielen Fällen beim **Onlinehandel** nicht vom europäischen Verbraucherrecht geschützt, beispielsweise wenn ein Händler nicht in der EU aktiv ist. International tätige Unternehmen verhindern außerdem oftmals das Einklagen von Verbraucherrechten vor Gerichten und zwingen ihre Kunden stattdessen, außergerichtliche Schiedsverfahren zu nutzen.<sup>3</sup>

Die Verbraucherzentralen nehmen regelmäßig Verbraucherbeschwerden entgegen, bei denen der Händler in einem anderen Land sitzt und Verbraucher Probleme mit der Lieferung, oder dem Umgang mit mangel- oder fehlerhaften Produkten haben.<sup>4</sup>

- ❖ Die Digitalwirtschaft ist international. Dies soll durch Regeln zu **Datentransfers** in Handelsabkommen weiter verstärkt werden. Doch haben Verbraucher häufig nur wenig Handhabe, wenn ihre Daten von nicht-europäischen Anbietern unrechtmäßig genutzt, weitergeleitet oder gar gestohlen werden.

So können Verbraucher unter den Regeln des EU-US Privacy-Shields sich etwa bei nationalen Datenschutzbeauftragten über Rechtsverstöße von US-Firmen beschweren. Klagen auf Entschädigung sind aber nur vor US-Gerichten möglich.

- ❖ Durch Handelsverträge können auch nationale oder EU-Regeln durch das so genannte **Staat-Staat-Streitverfahren** angegriffen werden. Dies kann zum Beispiel Regeln zur Produktkennzeichnung betreffen, etwa die Herkunfts- oder Gentechnik-

<sup>1</sup> Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

<sup>2</sup> Siehe unter anderem: vzbv: Fragen und Antworten zu TTIP, 2016, <http://www.vzbv.de/meldung/fragen-und-antworten-zu-ttip>, vzbv: Resolution „TTIP korrigieren“, 2014, <http://www.vzbv.de/pressemeldung/verbraucherorganisationen-fordern-ttip-korrigieren>.

<sup>3</sup> Die Regeln des Internationalen Privatrechts (in der EU: Rom I- und Brüssel I-Verordnungen) regeln das anwendbare Verbraucherrecht, dass das nationale Recht des Verbrauchers sein sollte. Dies gilt bspw. aber nicht wenn ein Händler nicht auf dem deutschen Markt anbietet, sondern der Verbraucher sich proaktiv und unaufgefordert an ihn wendet.

<sup>4</sup> Dies wird ebenfalls unterstrichen durch die repräsentative Studie der EU Kommission zu grenzüberschreitenden Problemen beim Onlinehandel: [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/market\\_studies/obstacles\\_dsm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/obstacles_dsm/index_en.htm) (2015)

kennzeichnung. Kennzeichnungsregeln stellen zusätzliche Anforderungen an Unternehmen, die schon häufig Ziel von Streitigkeiten in der Welthandelsorganisation (WTO) waren.<sup>5</sup>

Dementsprechend müssen grenzüberschreitende Verbraucherprobleme als ein wichtiges Nebenprodukt des internationalen Handels anerkannt werden. Auch wenn diese Probleme nicht allein mit einer zunehmenden Liberalisierung im Rahmen von umfassenden Handelsabkommen einhergehen. Es ist dennoch wichtig, dass die Verhandlungspartner die Effekte von Handelsliberalisierung auf Verbraucher adressieren. Dies kann durch eine stärkere Zusammenarbeit geschehen – auch außerhalb eines Handelsabkommens.<sup>6</sup> In jedem Fall bieten Handelsabkommen die Möglichkeit, das Vertrauen von Verbrauchern in internationale Märkte zu stärken.

## II. VERBRAUCHERRECHTE IN HANDELSABKOMMEN

### 1. WARUM VERBRAUCHERRECHTE UND -STANDARDS IN HANDELSABKOMMEN VERANKERN?

Verstößt ein Vertragspartner gegen Regeln aus einem Handelsabkommen, etwa wenn ungerechtfertigte Zölle erhoben werden, kann der davon betroffene Staat hiergegen klagen. Ein Verstoß gegen die Regeln von Handelsabkommen kann im weitgehendsten Fall die Aussetzung eines Abkommens nach sich ziehen<sup>7</sup>; Handelssanktionen umfassen; oder die Einhaltung von Regeln an die Gewährung bestimmter Handelsvergünstigungen knüpfen<sup>8</sup>.

Diese möglichen Sanktionen betreffen die Verpflichtungen, die im jeweiligen Abkommen von den Vertragspartnern eingegangen wurden. Sie können also auch die Einhaltung von internationalen Standards oder die Einhaltung von Menschenrechten betreffen, wenn diese als „wesentlicher Bestandteil“ des Abkommens festgehalten werden.

Dementsprechend schaffen Handelsabkommen die formale Möglichkeit, internationale, zumeist unverbindliche Abkommen und Standards in die verbindliche Streitschlichtung von Handelsabkommen einzubetten. Ein Verstoß gegen die im Abkommen verankerten Standards kann also mit konkreten (handelspolitischen) Sanktionen belegt werden, wenn diese Standards Teil des Staat-Staat Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens sind. Handelsabkommen können also ein ‚scharfes Schwert‘ sein, um die Einhaltung von internationalen (Verbraucherschutz-)Standards zu erwirken.

---

<sup>5</sup> Zur Herkunftskennzeichnung von Fleisch, siehe: WTO Dispute Settlement Nr. 384.

<sup>6</sup> Zur Frage, welche Bereiche in einem Handelsabkommen geregelt werden sollten und welche nicht hat der Transatlantic Consumer Dialogue (TACD) eine Position verfasst: Transatlantic Consumer Dialogue (2017): TACD Positive Consumer Agenda: New Rules for the Global Economy, <http://tacd.org/wp-content/uploads/2017/03/TACD-Vision-Paper-Pro-consumer-agenda-Final.pdf>.

<sup>7</sup> Siehe entsprechende Menschenrechtsklauseln in bilateralen Handelsabkommen und Economic Partnership Agreements (EPAs).

<sup>8</sup> Etwa die Nutzung von „denial of benefits“-Klauseln in Investitionsschutzverträgen, die einen Zugang zur Streitschlichtung an bestimmte Faktoren knüpfen kann.

Bislang werden diese Mechanismen zur Verknüpfung handelspolitischer Liberalisierung mit Zielen des Allgemeinwohls allerdings kaum genutzt.<sup>9</sup> Insbesondere Verbraucherrechte wurden bislang nicht oder nur sehr rudimentär in Handelsabkommen verankert. Obwohl es eine Vielzahl von Standards gibt, die Verbraucherschutz definieren, das Zusammenspiel zwischen Unternehmen und Verbrauchern behandeln oder sich mit konkreten sektoralen Fragen beschäftigen.

Kürzlich abgeschlossene Handelsabkommen, wie etwa das europäisch-kanadische CETA, bleiben hinter den Möglichkeiten einer Stärkung der Durchsetzung von Allgemeinwohlintereessen zurück. So wurden in CETA bislang keine internationalen Verbraucherstandards in den Abkommen verankert, die den Verbraucherschutz als Schutzgut stärken oder eine Grundlage für Beschwerden gegenüber einem Handelspartner darstellen könnten.<sup>10</sup>

Die Verankerung internationaler Verbraucherrechte als Ziel und Ausnahmeklausel dient einer Stärkung des Rechtsgutes „Verbraucherschutz“ in Handelsabkommen. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass die Balance zwischen einer Handelsliberalisierung und dem Allgemeinwohlinteresse Verbraucherschutz besser austariert wird. Internationale Standards können somit stärker verbindlich ausgestaltet werden. Dies kann etwa in einem Kapitel „Handel und Verbraucherschutz“ geschehen.<sup>11</sup>

**Ein Kapitel „Handel und Verbraucherschutz“ verankert wichtige Prinzipien und Regeln des Verbraucherschutzes in Handelsabkommen und macht sie durchsetzbar.**

In der Folge könnten verbraucherschützende Regeln schwieriger als Verstoß gegen die Verpflichtungen von Handelsabkommen abgestempelt werden. Das betrifft etwa den oben bereits genannten WTO-Streitfall zur Herkunftskennzeichnung von Fleisch. Hier wurden die Vereinigten Staaten verklagt, da ein Gesetz zur Herkunftskennzeichnung von Fleisch die Handelspartner Mexiko und Kanada benachteiligte. Diese Verletzung der handelspolitischen Verpflichtungen stellte gleichzeitig aber ein klares Informationsinteresse amerikanischer Verbraucher dar.<sup>12</sup>

**Eine verbindliche Verankerung internationaler Abkommen zum Verbraucherschutz kann mögliche negative Konsequenzen der Handelsliberalisierung mit legitimen Verbraucher- und Allgemeinwohlintereessen austarieren.<sup>13</sup>**

<sup>9</sup> Hierzu u.a. in Bezug auf das Thema Menschenrechte: Fritz, Thomas: Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen, Nachhaltigkeit, Arbeit- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen, im Auftrag von: Brot für die Welt, Forum Umwelt und Entwicklung, Unternehmensgrün, verdi, Februar 2017.

<sup>10</sup> Dies gilt allerdings auch für weitere moderne Handelsabkommen der EU und USA. Siehe: Pitschas, Christian / Gerstetter, Christine (2017): Verbraucherrechte in internationalen Handelsabkommen, Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V., [http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/13/17-02-13\\_vzbv\\_gutachten\\_verbraucherrechte\\_handelsabkommen.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/13/17-02-13_vzbv_gutachten_verbraucherrechte_handelsabkommen.pdf)

<sup>11</sup> Ein Modellkapitel „Handel und Verbraucherschutz“ wird im September/Okttober von der Europäischen Verbraucherorganisation BEUC veröffentlicht.

<sup>12</sup> Consumers Union (2010): Letter to the WTO, <http://consumersunion.org/news/poll-finds-93-of-consumers-want-labeling-on-meat/>

<sup>13</sup> Auch die OECD fordert eine Stärkung internationaler Abkommen im Kontext der Handelsliberalisierung. Siehe: OECD (2017): Making Trade Work for All, <https://www.oecd.org/trade/making-trade-work-for-all.pdf>

## 2. HORIZONTALE REGELN

Die *UN Guidelines for Consumer Protection* sind eine umfassende Zusammenstellung international anerkannter Prinzipien und Standards des Verbraucherschutzes.<sup>14</sup> Sie beziehen sich nicht nur auf Fragen der Produktsicherheit oder den Zugang zu günstigen Produkten, sondern fordern auch den Schutz der Privatsphäre von Verbrauchern, die Sicherung ihrer Rechte im Onlinehandel, einen Schutz von Verbrauchern gegenüber Unternehmen, oder die Maßgabe, dass Verbraucher ihre Rechte auch effektiv durchsetzen können müssen.

Handelsabkommen erkennen bislang die *UN Guidelines for Consumer Protection* nicht als Grundlage einer verbraucherfreundlichen Handelsliberalisierung an.<sup>15</sup> Anders als die umfassend gestalteten *UN Guidelines* beziehen sich Handelsabkommen in ihren verbraucherbezogenen Regelungen vor allem auf Fragen der Produktsicherheit sowie den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen.<sup>16</sup>

**Die *UN Guidelines* müssen als übergreifende Verbraucherschutzstandards als Zielsetzungen in Handelsabkommen aufgenommen werden. Auch muss festgeschrieben werden, dass internationale Standards nicht abgesenkt werden dürfen.**

## 3. SEKTORSPEZIFISCHE REGELN

Handelsabkommen behandeln eine Vielzahl von Themen, die unmittelbar relevant für Verbraucher sind. Hier hat Handelsliberalisierung einen direkten Einfluss auf die Verbraucherwohlfahrt.

Im Bereich des **Onlinehandels** gibt es eine Vielzahl von Herausforderungen. Seien es Fragen nach dem anwendbaren Verbrauchervertragsrecht bei grenzüberschreitenden Transaktionen, oder Streitschlichtung und Regress bei schadhaften Produkten bei internationalen Einkäufen. Hier können bestehende internationale Regeln in Handelsabkommen verankert werden. Dies betrifft beispielsweise internationale Standards zur Onlinestreitbeilegung<sup>17</sup>, Standards zum Verbraucherschutz im e-Commerce<sup>18</sup>, oder auch die Förderung von Beschwerdemöglichkeiten bei Onlinetransaktionen<sup>19</sup>.

Die steigende Bedeutung der Plattformökonomie bringt es mit sich, dass es für Verbraucher zunehmend einfacher wird über Online-Marktplätze bei ausländischen Anbietern zu kaufen. Grundsätzlich ist das von Vorteil für Verbraucher. Hieraus folgen aber

---

<sup>14</sup> Pitschas, Christian / Gerstetter, Christine, 2017, a.a.O.

<sup>15</sup> Während beispielsweise die „UNESCO-Konvention zum Schutz kultureller Vielfalt“ in CETA verankert wurde.

<sup>16</sup> Pitschas, Christian / Gerstetter, Christine, 2017, a.a.O.

<sup>17</sup> UNCITRAL, Technical Notes on Online Dispute Resolution, 2016, [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/odr/2016Technical\\_notes.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/odr/2016Technical_notes.html). Aus Sicht des vzbv ist hier jedoch zu beachten, dass eine Schlichtung unabhängig sein muss. Die Regeln des deutschen Verbraucherstreitbeilegungsgesetz können als gutes Beispiel dienen.

<sup>18</sup> OECD, Consumer Protection in e-Commerce, OECD Recommendation, 2016, <http://www.oecd.org/sti/consumer/ECommerce-Recommendation-2016.pdf>

<sup>19</sup> Siehe ICPEN Netzwerk und dessen Webseite für Verbraucherbeschwerden im Onlinehandel [econsumer.gov](http://econsumer.gov)

neue Herausforderungen für die **Produktsicherheit**, etwa durch den unbewussten Direktimport von gefälschten Produkten.<sup>20</sup> Internationale Standards zur Produktsicherheit müssen deshalb gestärkt werden.

#### 4. ARBEITNEHMER- UND UMWELTRECHTE

Neben diesen direkt auf den einzelnen Verbraucher und seine Position im Markt bezogenen Rechten gehören ebenfalls **Regeln zum Umweltschutz und Arbeitnehmerrechten** zu wichtigen Determinanten im internationalen Handel. Die Europäische Union hat diese Verpflichtungen in Artikel 21.2 EUV festgeschrieben. Sie gelten auch für Handels- und Investitionsabkommen der Union.<sup>21</sup> Alle Handelsabkommen der EU müssen also zur Förderung der Menschenrechte, der Armutsbekämpfung und zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

Handelsbeziehungen der Europäischen Union müssen nachhaltige Konsummuster und Unternehmensverantwortung fördern. Dafür müssen allerdings bestehende Verpflichtungen wie die Einhaltung der ILO-Konventionen sowie multilaterale Umweltabkommen als Basis von Handelsabkommen anerkannt werden. Hierzu gehören etwa politische Abkommen, wie die 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs), die UN Guidelines für Wirtschaft und Menschenrechte<sup>22</sup>, die OECD Leitlinien für Multinationale Unternehmen sowie internationale Umweltabkommen, wie etwa das Pariser Klimaabkommen.<sup>23</sup> Nur durch die Einbindung internationaler Standards, die entsprechend verbindlich von den Handelspartnern umgesetzt werden, können Handelsabkommen Nachhaltigkeitsaspekte weiterentwickeln und ihnen Rechnung tragen.

**Die EU-Handelspolitik muss faire Regeln in globalen Wertschöpfungsketten fördern. Wettbewerb auf Kosten von Umwelt- oder Arbeitnehmerinteressen ist auch für Verbraucher nicht nachhaltig.**

Im CETA-Abkommen wurden internationale Standards zum Arbeitnehmer- und Umweltschutz sowie zur Unternehmensverantwortung in den Abkommenstext aufgenommen. Es wurde unter anderem Bezug genommen auf die ILO-Kernarbeitsnormen<sup>24</sup> sowie die OECD Leitlinien für Multinationale Unternehmen. Außerdem wurde die Bedeutung des Pariser Klimaabkommens und die SDGs unterstrichen.<sup>25</sup> Diese Kapitel unterliegen jedoch nicht dem allgemeinen Staat-Staat Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens, was zur Aussetzung von Handelspräferenzen führen könnte.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> OECD, Trade in Counterfeit ICT Goods, 28. März 2017, <http://www.oecd.org/gov/trade-in-counterfeit-ict-goods-9789264270848-en.htm>

<sup>21</sup> Siehe Art. 207 AEUV

<sup>22</sup> [www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf)

<sup>23</sup> Für eine umfassende Auflistung relevanter Umweltstandards siehe u.a.: Transport and Environment / Client Earth, Sustainable Development and Environment in TTIP – moving from empty language to equal consideration, Oktober 2015.

<sup>24</sup> Kapitel 23.3, CETA-Vertrag sowie im gemeinsamen Auslegungsinstrument 8b).

<sup>25</sup> Im gemeinsamen Auslegungsinstrument 9c).

<sup>26</sup> Kapitel 29, CETA-Vertrag

### III. MECHANISMEN ZUR DURCHSETZUNG VON VERBRAUCHERINTERESSEN

Beschwerden im Rahmen von Handelsabkommen müssen faktische Fehlentwicklungen abstellen können. Verbraucherorganisationen müssen deswegen die Möglichkeit haben, Missstände zu melden, Verfahren zur Überprüfung anzustoßen und als Verfahrensbeteiligter gehört zu werden. Beschwerdeverfahren müssen transparent geführt werden und zivilgesellschaftlichen Akteuren Möglichkeiten zur Stellungnahme eröffnen.

#### 1. STAAT-STAAT-STREITBEILEGUNG STÄRKEN

Verbraucherschutzstandards sind bislang nicht in Handelsabkommen verankert. Viele moderne Handelsverträge wie das CETA-Abkommen umfassen aber bereits Regeln zu Arbeitnehmer- und Umweltrechten. Diese unterliegen allerdings nicht der allgemeinen Streitschlichtung zwischen den Vertragsparteien. Ein Verstoß gegen die im CETA-Abkommen festgehaltenen Umweltstandards – etwa das Pariser Klimaabkommen – kann nicht zu Handelssanktionen führen, sondern allein einen Dialog zwischen Experten nach sich ziehen. Diese legen bei Beschwerden einen unverbindlichen Bericht über mögliche Verstöße gegen die Inhalte des Kapitels vor.<sup>27</sup>

Um diesem Ungleichgewicht zwischen Nachhaltigkeitszielen und anderen Bereichen von Handelsabkommen entgegenzuwirken, sollte in einem ersten Schritt der allgemeine Streitschlichtungsmechanismus auf die Kapitel zum Umweltschutz, Arbeitnehmerstandards usw. ausgeweitet werden. Künftig vereinbarte Verbraucherschutzstandards müssen ebenfalls diesem Mechanismus unterliegen.

**Handelsabkommen müssen in ihrer Gänze dem Staat-Staat-Streitschlichtungsmechanismus unterworfen werden.**

#### 2. ZIVILGESELLSCHAFTLICHES BESCHWERDEVERFAHREN EINFÜHREN

Eine reine Erweiterung auf einen Zugang zur Staat-Staat Streitbeilegung ist jedoch nicht ausreichend, um Verbraucher- und Allgemeininteressen im internationalen Handel zu stärken. Denn oftmals besteht vonseiten der Vertragspartner kein Interesse ein bestimmtes Problem, wie etwa Menschenrechtsverletzungen, gegenüber dem Handelspartner vorzubringen. Aus diesem Grund sollte ein zivilgesellschaftliches Beschwerdeverfahren eingeführt werden, das unabhängig vom politischen Willen der jeweiligen Regierung auf Missstände hinweisen kann.

Die Einführung eines kollektiven zivilgesellschaftlichen Beschwerdeverfahrens ermöglicht es, dass bspw. Verbraucherorganisationen Verstöße gegen Verbraucher-, Arbeitnehmer-, oder Umweltrechte vorbringen können. Und zwar unabhängig von der Bereitschaft der EU-Kommission, Maßnahmen in diesem Fall gegen den Handelspartner zu ergreifen.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Siehe bspw. Kapitel 24 „Trade and Environment“, CETA-Vertrag

<sup>28</sup> Einen solchen Mechanismus gibt es bereits heute im North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) sowie im Ausschuss für Vereinigungsfreiheit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

**Das zivilgesellschaftliche Beschwerdeverfahren versammelt die Vertragsparteien paritätisch um einen Tisch und kann eine Entscheidung unabhängig vom politischen Willen der Europäischen Kommission oder vom Willen des betroffenen Staates treffen.**

Ein solcher Mechanismus würde Verbraucherorganisationen eine Stimme in der Umsetzung eines Handelsabkommens oder bei Verstößen gegen das Abkommen geben. So könnten etwa Beschwerden vorgebracht werden, wenn Ziele eines Abkommens nicht erreicht werden. Sollte ein Handelspartner zum Beispiel nicht genügend Mittel bereitstellen, um Lebensmittel durch Überwachungsbehörden vor dem Export kontrollieren zu lassen, könnte hiergegen Beschwerde eingelegt werden. Denn schließlich betrifft dies Verbraucher direkt.

Um effektiv zu sein, müsste ein solches Verfahren zumindest die folgenden Bausteine enthalten:

- ❖ Ein Komitee wird eingesetzt, das sowohl die Vertragsparteien als auch am Verfahren beteiligte Interessenvertreter umfasst.
- ❖ Das Komitee kann feststellen, ob der Vorwurf gerechtfertigt ist und Maßnahmen festlegen, die für die Vertragsparteien verbindlich sind. Diese können von einem Dialog zwischen den Vertragsparteien, der Aussetzung von Zollpräferenzen, Handelsanktionen bis hin zur Aussetzung des Abkommens reichen.
- ❖ Die Entscheidungsverfahren müssen so ausgestaltet sein, dass das Komitee gegen den Willen der betroffenen Vertragspartei Maßnahmen festlegen kann (das heißt keine Einstimmigkeit).
- ❖ Das Komitee muss innerhalb eines festgelegten Zeitraums einen öffentlichen Bericht erstellen, in dem das ggf. rechtswidrige Verhalten der Vertragspartei dargestellt wird und die vorgeschlagenen Maßnahmen benannt werden.

### 3. WTO-STREITSCHLICHTUNG REFORMIEREN

Die Staat-Staat Streitschlichtung der WTO ist die wichtigste und grundsätzlich anerkannte Instanz zur Schlichtung von handelspolitischen Konflikten. Sie ist noch immer das meist genutzte Instrument für handelspolitische Beschwerden und dient oft als Basis für die Ausgestaltung von bilateralen oder plurilateralen Streitschlichtungsmodellen.

Im Rahmen der WTO-Streitschlichtung kann nur ein Mitgliedsstaat gegen einen anderen Mitgliedsstaat eine Klage erheben. Zivilgesellschaftliche Gruppen oder auch Wirtschaftsvertreter können nur informell zu den Verfahren Stellung nehmen – im Rahmen so genannter *Amicus Curiae Briefs*.<sup>29</sup> Nichtstaatliche Interessenträger sind bislang nur unzureichend in die Verfahren der Streitschlichtung eingebunden.<sup>30</sup> Außerdem laufen Streitschlichtungsverfahren – von der Auswahl der Schiedsrichter bis zur eigentlichen Verhandlung sehr intransparent ab.

**Die WTO-Streitschlichtung muss reformiert werden, um zivilgesellschaftliche Beiträge als Bestandteil des Beschwerdeverfahrens zu verankern. Die Regeln der EU für transparente Verfahren und die Auswahl von Streitschlichtern im**

<sup>29</sup> Siehe Gerstetter, Christine / Donat, Lena (2017): Die Durchsetzung von Verbraucherrechten in internationalen Handelsabkommen, Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. S. 11ff.

<sup>30</sup> Ibid.

## Rahmen der Reform der Investor-Staat-Streitschlichtung muss auf die WTO-Staat-Staat-Streitbeilegung erweitert werden.

Innerhalb der Europäischen Union sollte ebenfalls darüber nachgedacht werden, ein Aufforderungsrecht von zivilgesellschaftlichen Organisationen gegenüber der EU-Kommission zu schaffen. Ein solches kollektives Beschwerdeinstrument würde es ermöglichen, den Verstoß gegen Verbraucherschutzstandards, Umweltschutzregeln und ähnliches gegenüber der EU-Kommission anzuklagen, wie es bereits mit der *Market Access Partnership*<sup>31</sup> der EU-Kommission oder der EU-Verordnung zu Handelsbarrieren<sup>32</sup> für Wirtschaftsunternehmen oder -verbände gilt. Hier können Unternehmen oder Unternehmensverbände heute schon auf Handelshemmnisse oder unfaire Handelspraktiken mit Auswirkungen auf den EU-Markt hinweisen und somit ein Staat-Staat-Verfahren anregen.

## 4. WEITERE MECHANISMEN ZUR STÄRKUNG VON VERBRAUCHERINTERESSEN

Handelsabkommen können nur dann zu einer langfristig erfolgreichen Marktwirtschaft beitragen, wenn sie ein hohes Verbraucherschutzniveau fördern und an den Prinzipien der globalen Nachhaltigkeitsziele orientiert sind. Hierfür sind allerdings nicht nur die oben beschriebenen Mechanismen für eine bessere Durchsetzung von Verbraucherrechten, Arbeitnehmer- und Umweltstandards relevant. Vielmehr müssen Handelsabkommen auch intensiv überwacht und evaluiert werden. Zivilgesellschaftliche Akteure müssen hieran beteiligt sein.

Um den Erfolg von Handelsabkommen langfristig zu sichern und auszubauen ist es unabdingbar, dass es Formate für eine regelmäßige und institutionalisierte **Beteiligung der repräsentativen Zivilgesellschaft**, inklusive Verbraucherorganisationen, gibt. In aktuellen EU-Handelsabkommen wurden *Domestic Advisory Groups* für die nationale Repräsentation der Zivilgesellschaft sowie *Civil Society Forums* für die transnationale Repräsentation der Zivilgesellschaft gegründet.

## Verbraucherorganisationen müssen in zivilgesellschaftlichen Beratungsgremien vertreten sein.

Die **Implementierung** von Handelsabkommen muss durch zivilgesellschaftliche Akteure begleitet werden. Angesichts der Vielzahl der derzeit verhandelten Abkommen muss es jedoch eine kohärente Herangehensweise sowohl an innereuropäische wie auch an bi- und multilaterale Koordinierungsgremien geben.<sup>33</sup> Es ist zu überlegen, eine Überwachung der Umsetzung von Handelsabkommen thematisch und/oder regional zu kombinieren, um einen effektiven Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure zu gewährleisten.

<sup>31</sup> Im Rahmen der *Market Access Partnership* können Unternehmen und ihre Verbände frühzeitig auf Handelsbarrieren gegenüber der EU-Kommission hinweisen, die diese einer Prüfung unterzieht. Siehe auch: Europäische Kommission (2017): Report on Trade and Investment Barriers, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/155642.htm>, 23.06.2017

<sup>32</sup> Verordnung Nr. 2015/1843

<sup>33</sup> Die Bedeutung kohärenter Strukturen unterstreicht eine aktuelle Untersuchung der FES sowie Reflektionen aus der EU-CARIFORUM Zusammenarbeit. Siehe: Moore, Madelaine / Scherrer, Christoph (2017): Conditional or Promotional Trade Agreements – Is Enforcement Possible?, Juni 2017; Martens, Deborah et al. (2016): Civil Society Meetings in EU Trade Agreements, Recommendations and Lessons from EPAs, ECDPM Briefing Note, September 2016.

**Die EU-Kommission muss prüfen, inwieweit Verbraucherorganisationen stärker befähigt werden sollten, die faktische Umsetzung von Handelsabkommen im Markt analysieren zu können.**

Weiterhin muss die EU-Kommission stärker die Umsetzung von zivilgesellschaftlichen Dialogforen in den Partnerländern überprüfen, um eine sinnvolle Kooperation zu gewährleisten. Die Einsetzung des *Civil Society Forums* des EU-Korea-Abkommens zeigte, dass die EU-Kommission auch bei Handelspartnern stärker auf eine paritätische Besetzung mit unabhängigen Vertretern der Zivilgesellschaft hinwirken muss.

Auch die **Evaluation** von Handelsabkommen ist wichtig, um die Effektivität von Handelsabkommen festzustellen und sinnvolle Anpassungen der Abkommen anzugehen. Eine Einschätzung, ob Handelsabkommen ein „guter Deal“ für Verbraucher sind, kann erst vorgenommen werden, wenn belastbare Zahlen vorliegen, aus denen hervorgeht, ob zum Beispiel Verbraucherpreise aufgrund von Handelsabkommen gesunken sind, oder ob die Produktauswahl und Kaufkraft von Verbrauchern gestiegen ist. Hierzu sollte auch auf Verbraucherbeschwerden zurückgegriffen werden.

**Evaluationen von Handelsabkommen müssen ein Kapitel „Auswirkungen auf Verbraucher“ umfassen und darstellen, inwieweit Handelsabkommen sich auf Endkunden in einzelnen Märkten ausgewirkt haben.**