



Außenhandelsvereinigung des  
Deutschen Einzelhandels e. V.

Am Weidendamm 1A

D - 10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 59 00 99 - 432

Telefax: +49 (0)30 59 00 99 - 429

E-Mail: [info@ave-intl.de](mailto:info@ave-intl.de)

Internet: [www.ave-international.de](http://www.ave-international.de)

## **Stellungnahme**

### **zum Non-Paper der Europäischen Kommission vom 11.07.2017**

### **Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements**

Oktober 2017

#### **Ausgangslage**

Am 11. Juli 2017 hat die Europäische Kommission mit einem Non-Paper die Debatte zur zukünftigen Gestaltung von Nachhaltigkeitskapiteln in EU-Freihandelsabkommen eröffnet.

Um die Wirksamkeit dieser Nachhaltigkeitskapitel in bi- und plurilateralen Abkommen zukünftig zu erhöhen, stellt die Kommission zwei Optionen vor, wie diese künftig gestaltet werden könnten: einerseits ein partnerschaftliches Konzept, andererseits ein sanktionsbewehrtes Konzept. Ziel des Non-Papers der Kommission ist es, einen Beitrag zu einer Debatte mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zu leisten, die in den kommenden Monaten zu einer möglichen Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsregelungen in Europäischen Freihandelsabkommen stattfinden wird. Mit der vorliegenden Stellungnahme möchte die AVE zur laufenden Diskussion aus der Perspektive des importierenden Einzelhandels beitragen.

#### **Position der AVE**

Die AVE (Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V.) begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, die Effektivität von Nachhaltigkeitskapiteln in EU-Freihandelsabkommen auf den Prüfstand zu stellen. Insbesondere das von der Kommission hierzu entwickelte Non-Paper bietet mit seiner äußerst exakten Ausarbeitung der Hintergründe und der differenzierten Darstellung der unterschiedlichen Ansätze eine ausgezeichnete Grundlage für die Diskussion der zukünftigen Gestaltung von Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen der Europäischen Union.

Die AVE setzt sich seit Jahrzehnten für die Einhaltung und Verbesserung von Sozial- und Umweltstandards in der internationalen Lieferkette ein. Bereits 1999 wurde ein Verhaltenskodex für Mitgliedsunternehmen zur Gewährleistung von Sozialstandards verabschiedet. Die Implementierung des AVE-Sektorenmodells „Sozialverantwortung“ im

Mitgliederkreis erfolgte im Jahre 2003. Auch ist die AVE Mitgründerin der BSCI (Business Social Compliance Initiative) und engagiert sich in den dazugehörigen Sustainability-Gruppen ebenso wie in nationalen Nachhaltigkeitsinitiativen (Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte – NAP, Textilbündnis). Die AVE koordiniert und fördert seit mehr als zwanzig Jahren die gemeinsamen Anstrengungen der deutschen importierenden Einzelhändler, den Umweltschutz und die Sozialstandards in der Lieferkette weiter zu verbessern.

Dabei hat sich immer wieder gezeigt, dass dauerhafte Fortschritte vor allem durch die Einigkeit über das zu erreichende Ziel und ein Zusammenwirken aller Beteiligten erreicht werden können. Diese Strategie wurde auch bislang im Rahmen des partnerschaftlichen Konzepts in Nachhaltigkeitskapiteln von EU-Freihandelsabkommen verfolgt.

Die Fortsetzung und Weiterentwicklung dieses partnerschaftlichen Ansatzes (Variante 1 im Non-Paper) sieht die AVE angesichts ihrer jahrzehntelangen Erfahrung mit der Förderung von Sozial- und Umweltstandards in der internationalen Lieferkette als alternativlos an. Wir plädieren dafür, hieran auch zukünftig festzuhalten.

Die Kommission bringt in ihrem Non-Paper selbst zum Ausdruck, dass viele der geltenden Freihandelsabkommen mit entsprechenden Nachhaltigkeitskapiteln sich erst seit relativ kurzer Zeit in der Umsetzung befinden. Insbesondere wurden nach den Ausführungen der Kommission vielerorts die erforderlichen Nachhaltigkeitsstrukturen und Institutionen der Zivilgesellschaft gerade erst etabliert oder fehlen noch vollkommen. Die Streitbeilegungsmechanismen in den schon in Kraft getretenen Abkommen sind bislang noch gar nicht zur Anwendung gekommen.

Die Kommission hebt jedoch auch hervor, dass es bei der bisherigen Umsetzung schon sichtbare Fortschritte gegeben hat.

Es kann daher nicht seriös angezweifelt werden, dass das bisher gewählte partnerschaftliche Konzept positive Veränderungen bewirkt hat.

Die im Non-Paper der Kommission zur Diskussion gestellte Abkehr von dieser Strategie zugunsten eines sanktionsbewehrten Konzeptes (Variante 2) halten wir dagegen für sehr fragwürdig und zum jetzigen Zeitpunkt nicht für geeignet, um die gewünschten Verbesserungen im Nachhaltigkeitsbereich zu erreichen:

So stellt die Kommission im Non-Paper fest, dass eine größere Effektivität von sanktionsbewehrten Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen nicht zu erkennen ist. Vielmehr wird darauf verwiesen, dass bislang aufgrund der zusätzlichen Anforderungen der jeweiligen Sanktionsmodelle in den USA und Kanada auch in Fällen bereits durchgeführter Streitbeilegungsverfahren nur einmal entsprechende Sanktionen verhängt wurden – ohne entsprechenden Erfolg. So hat auch die jahrzehntelange Erfahrung mit Sanktionen und Embargos in der internationalen Handelspolitik gezeigt, dass diese in den seltensten Fällen eine tatsächliche Änderung der sozial- oder umweltpolitischen Missstände bewirken.

Schon im Sinne einer verhältnismäßigen Regelung sollte daher von stärkeren Eingriffen abgesehen werden, wenn die Effektivität der bestehenden Bestimmungen hierdurch nicht nachweislich gestärkt wird.

Die Schaffung derartiger Sanktionsinstrumente in Freihandelsabkommen birgt auch handelspolitisch deutliche Gefahren: So könnte die Forderung der Aufnahme entsprechender Sanktionsmechanismen durch die EU von den jeweiligen Vertragspartnern angesichts der aktuellen Tendenzen in der internationalen Handelspolitik als Protektionismus der EU gegenüber den Verhandlungspartnern wahrgenommen werden und die Verhandlungen deutlich erschweren oder die Vertragspartner zum Ergreifen eigener protektionistischer Maßnahmen ermutigen. Zudem schafft die Einführung der Sanktionsmechanismen auch das Risiko, dass diese für politische Zwecke missbraucht werden könnten.

Noch gravierender jedoch sind die negativen Folgen, die den Unternehmen in den von derartigen Sanktionen betroffenen Ländern drohen: Diese würden alle in den entsprechenden Ländern ansässigen Unternehmen betreffen, also auch diejenigen, die möglicherweise in Ihren Unternehmen vorbildlich sozial- und umweltpolitische Standards umgesetzt haben. Im Ergebnis würden die Sanktionen dann ungewollt entwicklungspolitisch negative Folgen schaffen und bisherige Fortschritte sogar ausbremsen oder zunichte machen.

Nach alledem hält die AVE es für unerlässlich, die Auswirkungen der bestehenden Nachhaltigkeitskapitel in Freihandelsabkommen detailliert zu analysieren und vorzugsweise die bestehenden Mechanismen zu stärken, bevor das gegenwärtige, partnerschaftliche Konzept zugunsten eines Sanktionsmodells aufgegeben wird.

Letzteres dürfte nur als ultima ratio gewählt werden.

## **Fazit**

Mit Blick auf die in den vorstehenden Abschnitten ausführlich aufgeführten Gründe spricht sich die AVE dezidiert für die im Non-paper dargestellte Variante 1 eines partnerschaftlichen Ansatzes aus.

## **Zum Hintergrund**

Bereits ihrer Strategie „Handel für alle“ hat sich die Europäische Union 2015 zu einer wertebasierten und verantwortungsbewussteren Handelspolitik bekannt und das Thema Nachhaltigkeit als eines der wichtigsten Ziele der EU-Handelspolitik identifiziert. Erklärtes Ziel der Kommission ist es, in künftigen Handelsabkommen stets ein Kapitel zum Handel und nachhaltiger Entwicklung aufzunehmen. Entsprechende Nachhaltigkeitskapitel wurden erstmalig in das 2011 in Kraft getretene Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Südkorea aufgenommen. Auch die Abkommen mit Zentral-Amerika, Kolumbien, Peru und Ecuador, Georgien, Moldawien und der Ukraine enthalten entsprechende Kapitel. Ziel dieser Bestimmungen ist es, eine effektive Umsetzung der multilateralen Standards insbesondere der International Labour Organisation (ILO) und der Multilateral Environmental Agreements (MEAs) zu fördern, im Bereich des Sozial- und Umweltstandards gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und einen „race to the bottom“ zu verhindern sowie die nachhaltige Verwaltung der natürlichen Ressourcen zu unterstützen.

Obwohl die Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel in den genannten Ländern noch nicht seit sehr langer Zeit erfolgt, lassen sich mit dem Aufbau von Nachhaltigkeitsstrukturen und Institutionen der Zivil-

gesellschaft, sowie zahlreichen Beispielsprojekten in einzelnen Ländern betreffend Sozial- und Umweltstandards bereits erste Fortschritte feststellen.

Einige europäische Stakeholder bemängeln jedoch unzureichende Reaktionen der betroffenen Regierungen der Vertragsstaaten auf die Anzeige von Verstößen gegen Sozial- und Umweltstandards und halten die Einführung von Handelssanktionen im Rahmen der Durchsetzung von Nachhaltigkeitskapiteln für erforderlich, während von anderen eine intensivere und schnellere Umsetzung der bestehenden Bestimmungen gefordert wird.

### **Diskussionsvorschlag der Kommission**

In Reaktion auf diese Forderungen stellt die Kommission nun zwei Varianten vor, wie Nachhaltigkeitskapitel in Freihandelsabkommen künftig gestaltet werden könnten:

#### **Variante 1: durchsetzungsfähige Partnerschaft zu Handel und nachhaltiger Entwicklung**

Dieses partnerschaftliche Konzept soll die bestehende Gestaltung von Nachhaltigkeitskapiteln aufgreifen und die Zusammenarbeit zwischen der EU, der ILO und den MEAs intensivieren. Gleichzeitig sollen die bestehenden Streitbeilegungsmechanismen gestärkt und transparenter gestaltet und ein systematisches Monitoring der sozialen und Umweltsituation in den betroffenen Abkommensländern aufgebaut werden. Hierfür soll eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten, mit EU-Delegationen und Berichtsinstrumenten der Vereinten Nationen und anderen Berichtsmechanismen nachhaltiger Entwicklungsziele erfolgen, sowie

Vertreter der Zivilgesellschaft in beratender Rolle zunehmend eingebunden werden.

#### **Variante 2: sanktionsbewehrtes Konzept**

Das sanktionsbewehrte Modell greift Durchsetzungsmechanismen aus US-amerikanischen und kanadischen Handelsabkommen auf und beinhaltet die Einrichtung eines Streitbeilegungsmechanismus, Konsultationen auf Regierungsebene, ein Panelverfahren sowie die Veröffentlichung entsprechender Berichte und die Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen in Fällen des Verstoßes gegen die vertraglichen Bestimmungen.

Als Sanktionsmechanismus wird in den USA bei Nichteinhaltung von Nachhaltigkeitsmechanismen die Rücknahme von Handelszugeständnissen praktiziert, während Kanada auf die Verhängung von Geldbußen zurückgreift. In beiden Systemen wird jedoch eine Sanktion nur verhängt, wenn eine negative Wirkung auf den bilateralen Handel (USA) bzw. messbare Auswirkungen auf den Handel (Kanada) festgestellt werden.

### **Über die AVE**

Die Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V. (AVE) ist die Spitzenorganisation der importierenden Einzelhändler in Deutschland. Seit ihrer Gründung im Jahre 1952 vertritt sie die außenwirtschaftlichen Interessen des deutschen Einzelhandels, der im Rahmen seiner weltweiten Einkaufspolitik auf eine reibungslose Einfuhr von Konsumgütern aller Art angewiesen ist. Darüber hinaus engagiert sich die AVE für die Einhaltung und Verbesserung von Sozial- und

Umweltstandards in der internationalen Lieferkette. So gehört die AVE etwa zu den Gründungsmitgliedern und Förderern der Business Social Compliance Initiative (BSCI), die einen Verhaltenskodex und ein effektives Monitoring für die weltweite Verbesserung von Sozialstandards entwickelt und umgesetzt hat. In internationalen Projekten und Partnerschaften engagiert sich die AVE gemeinsam mit den Akteuren vor Ort für nachhaltige Verbesserungen der Sozialstandards.

**Ansprechpartnerin:** Stephanie Schmidt,  
Leiterin Außenwirtschaft und Zoll  
Tel: 030 / 590099436  
Mail: [Stephanie.Schmidt@ave-intl.de](mailto:Stephanie.Schmidt@ave-intl.de)